



Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **726811**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2006

Procedência: Prefeitura Municipal de Guidoal

Responsável: Élio Lopes dos Santos, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): não há

Representante do Ministério Público: Sara Meinberg

Relator: Auditor Gilberto Diniz

Sessão: 07/02/2013

**EMENTA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS – EXECUTIVO MUNICIPAL – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, CONTÁBIL E PATRIMONIAL – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.

1) Emite-se parecer prévio pela rejeição das contas, com fundamento nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar n. 102, de 2008, c/c o inciso III do art. 240 da Resolução TC n. 12, de 2008 (RITCEMG), em decorrência da abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis no montante de R\$409.300,00 dos quais pelo menos R\$310.517,98 foram executados, com violação ao princípio da legalidade, nomeadamente ao disposto no art. 43 da Lei Federal n. 4.320, de 1964, e ao princípio da moralidade administrativa. 2) Ressalta-se que foram observados os índices e demais limites constitucionais e legais examinados na prestação de contas apresentada, os quais poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal. 3) Fazem-se recomendações ao atual gestor e ao responsável pelo Órgão de Controle Interno. 4) Considerando que a abertura e execução de créditos suplementares sem recursos disponíveis constitui grave infração à norma legal, encaminham-se os autos, após o trânsito em julgado da decisão, ao Ministério Público junto ao Tribunal, para a adoção das medidas cabíveis no âmbito de sua competência constitucional e legal. 5) Registra-se que a manifestação deste Colegiado em sede de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas. 6) Arquivam-se os autos, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, bem como adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação. 7) Decisão unânime.

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**(Conforme arquivo constante do SGAP)**

Sessão do dia: 07/02/13

Procuradora presente à Sessão: Elke Andrade Soares de Moura Silva

AUDITOR GILBERTO DINIZ:



**PROPOSTA DE VOTO**

**PROCESSO: 726.811**

**NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL**

**MUNICÍPIO: GUIDOVAL**

**PROCEDÊNCIA: PREFEITURA MUNICIPAL DE GUIDOVAL**

**EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2006**

**I – RELATÓRIO**

Cuidam os autos da prestação de contas do Prefeito do Município de Guidoval, relativa ao exercício financeiro de 2006.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, fls. 6 a 20, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao então gestor, **Sr. Élio Lopes dos Santos**, que se manifestou às fls. 25 e 26, tendo a Unidade Técnica procedido ao exame da defesa, às fls. 28 a 32, concluindo pela aplicação do disposto no inciso II do art. 240 da Resolução TC nº 12, de 2008 - RITCEMG.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 33 a 36, opinou pela emissão de parecer prévio pela **rejeição** das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal.

É o relatório, no essencial.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

Examinando os autos sob a ótica da Resolução TC nº 04, de 2009, de 30.5.2009, observados os termos da Decisão Normativa nº 02, de 2009, alterada pela de nº 01, de 2010, e da Ordem de Serviço nº 07, de 2010, manifesto-me conforme a seguir.

**DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

A Unidade Técnica, na análise de fl. 7, apontou que foram abertos créditos suplementares, no valor de R\$409.300,00, sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964.

O gestor defendente alegou, à fl. 25, que, ao preencher os dados do SIACE/PCA, relativamente aos créditos suplementares, foi informada a abertura com fonte atrelada ao “excesso de arrecadação”, ao passo que o correto seria a fonte “anulação de dotação”. No entanto, não promoveu a juntada aos autos de documentação que comprovasse tal assertiva, pelo que a Unidade Técnica manteve o apontamento, fls. 29 e 30.

Diante da argumentação apresentada pelo responsável, foram os autos convertidos em diligência para que o gestor atual carresse aos autos cópia da lei e respectivos decretos que autorizaram a abertura dos referidos créditos.

Por meio da documentação acostada às fls. 41 a 52, é possível constatar que os créditos em questão foram autorizados pela Lei Municipal nº 456, de 2006, que, por meio do seu art. 1º, autorizou a abertura de créditos adicionais às dotações que se tornaram insuficientes no decorrer do exercício financeiro de 2006, no valor de R\$500.000,00, **utilizando como fonte de recursos o excesso de arrecadação**, bem como foram efetivamente abertos por meio dos Decretos nº 434, nº 437, e nº 439, todos de 2006, no montante de R\$409.300,00.

Referidos instrumentos contradizem, a um só tempo, a justificativa apresentada pela defesa e corroboram a informação extraída do SIACE/PCA, constante no Quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários, à fl. 19, que serviu de sustentação para o apontamento técnico. É que o art. 2º da citada Lei prescreve como

fonte de recursos para abertura dos referidos créditos o excesso de arrecadação, fonte esta também indicada no art. 2º dos mencionados decretos e não a anulação de dotações, como alegou o defendente.

Assim sendo, a inserção desses documentos nos autos reforça, de forma contundente, o achado da Unidade Técnica de que a abertura de créditos adicionais, em 2006, não encontra respaldo na própria execução orçamentária do exercício, visto que o ingresso financeiro total de receita, no valor de R\$6.176.086,27, se situou bem aquém dos R\$6.430.984,00 previstos, consoante evidencia o Balanço Orçamentário, cuja cópia, igualmente, faço juntar ao processo, não se registrando, pois, excedente de arrecadação que justificasse a prática adotada.

Nesse contexto, necessário registrar, ainda, que a efetiva realização de despesas sem recursos disponíveis deve ser comprovada por meio da análise do citado Balanço Orçamentário, que, no presente caso, demonstra déficit na execução orçamentária de R\$565.415,71, haja vista que a receita arrecadada foi de R\$6.176.086,27 e a despesa executada de R\$6.741.501,98.

Somado a isso, o total de créditos autorizados no exercício, no valor de R\$6.430.984,00, composto exclusivamente pelo valor inicial previsto na Lei Orçamentária Anual - LOA, confrontado com a despesa executada no período (R\$6.741.501,98), permite constatar que os créditos irregularmente abertos foram efetivamente executados, pois a realização de despesas suplantou os créditos legalmente autorizados em R\$310.517,98.

Essa situação deficitária é igualmente reforçada pelo incremento do Passivo Financeiro que registrou no exercício financeiro de 2006, somente a título de inscrição em restos a pagar, o valor de R\$846.143,52, contribuindo para o déficit financeiro apurado ao final do exercício da ordem de R\$1.176.670,03, como demonstrado no Comparativo do Balanço Patrimonial, cópia anexa.

De fato, os gastos públicos no exercício, R\$6.741.501,98, deveriam estar limitados ao total de recursos efetivamente arrecadados, R\$6.176.086,27, em especial, se considerados os preceitos fixados no § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101, de 2000, senão vejamos:

*Art. 1º (...)*

*§ 1º Responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas (...) e inscrição em Restos a Pagar.*

A propósito, a Lei de Responsabilidade Fiscal busca, exatamente, extirpar a prática que conduz ao endividamento público.

Em termos de planejamento e execução orçamentário-financeira, a situação retratada nestes autos denota violação da moralidade administrativa, a qual, na lição de Lúcia Valle Figueiredo, não se confunde com a moralidade comum, já que “**é composta de regras de boa administração**, ou seja, pelo conjunto de regras finais e disciplinares suscitadas, não só pela distinção entre o Bem e o Mal, **mas também pela ideia geral de administração e pela ideia de função administrativa**”. (Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1994). (grifei)

Nessa perspectiva, cabe assinalar que, para a jurista Cármen Lúcia Antunes Rocha (Princípios Constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994):

*(...) a moralidade administrativa não é uma questão que interessa prioritariamente ao administrador público: mais que a este, interessa ela prioritariamente ao cidadão, a toda a sociedade. **A ruptura ou afronta a este princípio, que transpareça em qualquer comportamento público, agride o sentimento de Justiça de um povo e coloca sob o brasão da desconfiança não apenas o ato praticado pelo agente, e que configure um comportamento imoral, mas a Administração Pública e o próprio Estado, que se vê questionado em sua própria justificativa.***  
(grifei)

A teor da Constituição do Estado de Minas Gerais - cabe anotar - a moralidade, a legalidade e a eficácia na gestão administrativa consistem em direito subjetivo do cidadão, uma vez que, segundo o art. 73 da Carta Magna Mineira, “A sociedade tem direito a governo honesto, obediente à lei e eficaz”.

Pelo exposto, entendo que a irregularidade perpetrada constitui violação a normas constitucionais e legais. Isso porque, além de contrariar o princípio da legalidade, em face da infração ao disposto no art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, a prática denuncia patente afronta ao princípio da moralidade administrativa, razão pela qual é irregular e de responsabilidade do gestor a **abertura e execução de créditos suplementares sem recursos disponíveis, no valor de R\$409.300,00.**

Demais disso, mesmo diante da análise perfunctória da execução orçamentária, algumas ocorrências estão a merecer melhor atenção do gestor municipal, por serem indicativas de que o planejamento governamental foi pouco eficiente. De início, não se pode olvidar que o orçamento hoje é considerado importante e indispensável instrumento de planejamento e de implementação das ações governamentais. A nova concepção do orçamento programa está prevista na Constituição da República de 1988, que prescreve rigoroso sistema de planejamento da atuação governamental, ao determinar que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 165).

O orçamento anual, com efeito, tanto sob a ótica constitucional quanto legal, é fruto de processo de planejamento, tecnicamente conduzido, que agrega objetivos e prioridades da coletividade, não estando incólume, durante sua execução, ao surgimento de fatos novos, não previstos na fase de elaboração. Existem, nesses casos, mecanismos que permitem a flexibilização do orçamento, efetivada por meio dos créditos adicionais, seja de natureza suplementar, especial ou extraordinária, peculiarmente definidos na Lei 4.320, de 1964, cujo manejo observará a natureza da insuficiência surgida no curso do exercício financeiro e as exigências constitucionais e legais para sua utilização.

Vale ressaltar que parte significativa das normas constitucionais e legais acerca do tema tem por escopo a fixação de condicionantes à execução orçamentária pelo chefe do Poder Executivo, pois desejou o legislador constituinte coibir os vícios do passado, enfatizando a responsabilidade e o comprometimento do gestor público com a administração planejada.

A propósito, a Lei de Responsabilidade Fiscal buscou extirpar a prática de orçamentos superestimados que, por anos, foi utilizada para acobertar o endividamento público

brasileiro, sendo temerário pautar-se em orçamento dessa natureza para avaliar a gestão pública.

Desprezar as normas pertinentes à elaboração do orçamento significa reconhecer que deixou ele de ser uma conjunção de objetivos comuns entre o Executivo e o Legislativo, para se tornar peça de ficção ou instrumento de vontade preponderante do administrador público, tornando-se despicienda, então, a limitação legislativa para abertura de créditos.

Nesse contexto, a fixação na LOA de margem de realocação da ordem de **30%** dos créditos autorizados no orçamento é forte indicativo de deficiente planejamento governamental empreendido pelo chefe do Poder Executivo de **Guidoval**, a quem incumbe, por meio do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizar adequadamente as metas físicas e financeiras para a correta elaboração da lei de meios.

Assim, impõe-se recomendar ao chefe do Poder Executivo adequado planejamento por ocasião da elaboração da proposta orçamentária, cujas disposições deverão refletir de forma mais adequada a realidade municipal, compatíveis com as perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro de sua respectiva execução.

Proponho, ainda, recomendação ao responsável pelo Controle Interno acerca do necessário acompanhamento e avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e da execução dos programas de governo e dos orçamentos, conforme prescreve o inciso I do art. 74 da Constituição da República de 1988.

#### DOS ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Do exame da Unidade Técnica, ressei que foram cumpridos:

- a) os índices constitucionais relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (**25,73%**) e às Ações e Serviços Públicos de Saúde (**15,24%**);
- b) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal (**56,04%, 52,32% e 3,72%**, correspondentes ao Município e aos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente);
- c) o limite definido no art. 29-A da Constituição da República, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (**6,50%**).

Registro, no entanto, que esses percentuais poderão sofrer alterações quando forem examinados os correspondentes atos de ordenamento de despesas, por meio das ações de fiscalização a serem realizadas pelo Tribunal de Contas na municipalidade.

### III – CONCLUSÃO

Com fundamento nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, c/c o inciso III do art. 240 da Resolução TC nº 12, de 2008 (RITCEMG), proponho a emissão de parecer prévio pela **rejeição** das contas anuais prestadas pelo **Sr. Élio Lopes dos Santos, Prefeito do Município de Guidoval, no exercício financeiro de 2006**, em decorrência da abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis no montante de R\$409.300,00 dos quais pelo menos R\$310.517,98 foram executados, com violação ao princípio da legalidade, nomeadamente ao disposto no art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, e ao princípio da moralidade administrativa.

Assinalo, por oportuno, que foram observados os índices e demais limites constitucionais e legais examinados na prestação de contas apresentada, os quais poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal.

Recomendo **ao atual gestor** que sejam mantidos, devidamente organizados, todos os documentos relativos aos atos de gestão praticados no exercício financeiro em tela, observados os atos normativos do Tribunal, os quais deverão ser disponibilizados a esta Corte mediante requisição ou durante as ações de fiscalização a serem realizadas na municipalidade. **E, ainda**, que promova adequado planejamento por ocasião da elaboração da proposta orçamentária, cujas disposições deverão refletir de forma mais adequada a realidade municipal, devendo ser compatíveis com as perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro de sua respectiva execução.

Ao responsável pelo **Órgão de Controle Interno**, recomendo o acompanhamento da gestão municipal, a teor do que dispõe o art. 74 da Constituição da República, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Considerando que a **abertura e execução de créditos suplementares sem recursos disponíveis** constitui grave infração à norma legal, proponho o encaminhamento dos autos, após o trânsito em julgado da decisão, ao **Ministério Público junto ao Tribunal**, para a adoção das medidas cabíveis no âmbito de sua competência constitucional e legal.

Registro, ainda, que a manifestação deste Colegiado em sede de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Ao final, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, bem como tendo o “Parquet” de Contas adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação, proponho que os autos sejam encaminhados diretamente ao arquivo.

É a proposta de decisão que submeto ao Colegiado.

**CONSELHEIRO MAURI TORRES:**

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:**

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, SEBASTIÃO HELVECIO:**

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

**ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO AUDITOR RELATOR, POR UNANIMIDADE.**